



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 26 czerwca 2025 r.

Opinia prawna

Do druku nr 1404

**sporządzona w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy –
Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw**

Podstawa prawna

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 277; K.p.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 499; u.r.p.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 636; u.o.P.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 350; u.s.u.s.

Ustawa o z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, t.j. Dz. z 2025 r., poz.607;
u.SM

Ustawa ustaw z dnia 6 marca 2018 r., Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2025 r., po z222
ze zm.; u.P.p.

Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, t.j. Dz.U. z 2025 r.,
poz. 620; u.r.p.s.z.

I. Uwagi ogólne

Dokonując pewnego uogólnienia można stwierdzić, że celem projektodawcy jest doprowadzenie do takiego stanu prawnego, w którym w okresie zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu pracy, uwzględniane będzie:



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15. 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

- a) wykonywanie pozarolniczej działalności w rozumieniu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz pozostawanie osobą współpracującą z osobą prowadzącą taką działalność,
- b) zatrudnienia na podstawie:
 - umowy zlecenia,
 - umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia,
 - umowy agencyjnej,(dalej: niektóre umowy, na podstawie których wykonywana jest inna praca zarobkowa),
- c) pozostawania osobą współpracującą z osobą zatrudnioną na podstawie niektórych umów, na podstawie których wykonywana jest inna praca zarobkowa,
- d) pozostawania przez osobę fizyczną członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej,
- e) pozostawania przez osobę fizyczną członkiem spółdzielni kółek rolniczych,
- f) przebyty u pracodawcy zagranicznego okres wykonywania innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej,
- g) kres wykonywania przez skazanego odpłatnego zatrudnienia, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło,
- h) okres służby w Służbie Celno-Skarbowej.

Pozostałe przepisy merytoryczne zawarte w projekcie pozostają funkcjonalnym związku z jego podstawowym celem.

Co do zasady należy pozytywnie ocenić intencję propozycję zrównania aktywności zawodowej wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy z zatrudnieniem pracowniczym. We współczesnych realiach rynku pracy znaczącą część osób aktywnych zawodowo, objętych przy tym ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, stanowią osoby prowadzące działalność oraz osoby z nimi współpracujące (11,1%) oraz wykonujące pracę na podstawie umów: zlecenia, agencyjnej lub o świadczenie usług (8,5 proc.)¹. W obecnym stanie prawnym okresy aktywności zawodowej w tych formach nie

¹ Według danych na koniec września 2024 r.



OSRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

są uwzględniane w okresie zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu pracy. W praktyce oznacza to, że pomimo posiadania często długiego okresu osoby szeroko rozumianej aktywności zarobkowej osoby, te po nawiązaniu stosunku pracy będą w gorszej sytuacji niż ci, którzy który wykonywali wyłącznie zatrudnienie pracownicze.

Efektom uchwalenia projektu ustawy będzie to, że okresy aktywności zawodowej poza stosunkiem pracy, o których stanowi projekt, na przewidzianych w nim warunkach, będą uwzględniane:

- a) w tzw. ogólnym stażu pracy, to jest w okresie zatrudnienia u wszystkich pracodawców,
- b) w tzw. zakładowym stażu pracy, czyli w okresie zatrudnienia u określonego pracodawcy (art. 302¹ § 8 K.p.).

Zasygnalizowany problem, to jest nieuwzględniania w okresie zatrudnienia pracowniczego okresów aktywności zawodowej w szczególnym stopniu dotyka radców prawnych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy u.r.p. radca prawny może wykonywać zawód w stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego lub we wskazanych w ww. przepisie spółkach (jako współnik). A zatem radca prawny, który przez wiele lat wykonywał zawód w ramach innych niż stosunek pracy², po nawiązaniu stosunku pracy nie będzie mógł skorzystać z szeregu uprawnień pracowniczych warunkowanych posiadaniem okresu zatrudnienia w znaczeniu wynikających z przepisów prawa pracy. Problem ten jest szczególnie widoczny w związku zatrudnianiem radców prawnych w szeroko rozumianej administracji publicznej, w której przepisy płacowe przewidują dodatek za wieloletnią pracę. W obowiązującym stanie prawnym radca prawny, wykonujący zawód na innej podstawie niż umowa o pracę³ po nawiązaniu stosunku pracy z pracodawcą, u którego przepisy płacowe przewidują dodatek za wieloletnią pracę, pomimo doświadczenia uzyskanego w toku wieloletniej aktywności zawodowej nie będzie mógł skorzystać z uprawnień których przesłanką jest tzw. ogólny staż pracy.

² Albo stosunek służbowy – art. 8 ust. 5 u.r.p.

³ Albo na podstawie mianowania stanowiącego podstawę nawiązania stosunku służbowego.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Pozytywnie należy również ocenić zawarte przepisach opiniowanego projektu rozwiązanie, które uzależnia poszerzenie dotychczasowych okresów zatrudnienia, a które polega na uzależnieniu zaliczalności tych okresów od:

- a) opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe – projektowany art. 302¹ §1 K.p.,
- b) podlegania ubezpieczeniom społecznym- projektowany art. 302¹ § 2 K.p.

W przywołanych przepisach projektu znajduje odzwierciedlenie założenie, zgodnie z którym warunkiem zaliczalności jest faktyczna aktywność zarobkowa, która w wymiarze ubezpieczeń społecznych wiąże się z obowiązkiem opłacania składek. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność są nie tylko ubezpieczonymi ale i płatnikami składek, stąd też uzasadnione jest wprowadzenie warunku opłacania składek przez takie osoby.

W odniesieniu do osób, o których mowa w projektowanym art. 302¹ § 2 K.p. projektodawca odstąpił od wymogu opłacenia składek ze względu na to, że te osoby nie są ich płatnikami. Projektodawca słusznie nie zdecydował się zatem na ryzyko obciążenia ich skutkami ewentualnego nieopłacenia za nich składek przez płatnika.

Na aprobatę zasługuje również określenie terminu wejścia w życie. Zgodnie z art. 5 projektu ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2026 roku. Długi okres *vacatio legis* pozwoli pracodawcom na dostosowanie się do nowych realiów zatrudniania pracowników.

Pozytywnie należy również ocenić uwzględnienie ustawy oraz kwestii intertemporalnych.- art. 4 ust. 2-3 projektu. Przepisy te wyłączą wątpliwości co do ustalania konsekwencji czynności podjętych przed wejściem w życie ustawy.



II Uwagi szczegółowe

1. Art. 302¹ § 4 Kodeksu pracy

Projektowane przepisy art. 302¹ § 3-5 K.p. stanowią *lex specialis* wobec art. 302¹ § 1-2 K.p. i co do zasady ich treść nie budzi zastrzeżeń.

Pewne wątpliwości wiążą się jednak z treścią projektowanego art. 302¹ § 4 K.p. W świetle art. 302¹ § 3 K.p. art. 18 ust. 1 u.P.p. należy uznać za przepis odrębny, wyłączający podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu. Co prawda art. 18 ust. 1 u.P.p. stanowi o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym ale w mając na uwadze brzmienie art. 1 u.s.u.s. należy jednoznacznie stwierdzić, że ubezpieczenia emerytalne i rentowe są rodzajami (elementami) ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji niepodleganie ubezpieczeniom społecznym powoduje wyłączenie obowiązku podlegania ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym. Tym samym projektowany art. 302¹ § 4 K.p. stanowi ustawowe *superfluum* i zważywszy na to, że projektodawca zdecydował się na wykorzystanie, w art. 302¹ § 3 K.p., reguły ogólnego odesłania wewnątrzsystemowego w postaci zwrotu „odrębne przepisy”, egemplifikacja jednego z nich nie jest konieczna i potrzebna dla ustalenia treści norm prawnych zawartych w art. 302¹ § 3 K.p. Inaczej mówiąc okres prowadzenia gospodarczej przez przedsiębiorcę, o którym stanowi art. 18 ust. 1 u.P.p., podlegałby wliczeniu do okresu zatrudnienia w parciu o art. 302¹ § 3 K.p. nawet jeśli nie przewidziano by w projekcie art. 302¹ § 4 K.p.

2. Art. 302¹ § 6 K.p – okresy przebyte u pracodawcy zagranicznego

W obowiązującym stanie prawnym, wyznaczonym przepisami art. 339 u.r.p.s.z., udokumentowane okresy zatrudnienia przebyte za granicą u pracodawcy zagranicznego są zaliczane do okresów pracy w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie uprawnień pracowniczych.

W projektowanym art. 302¹ § 6 K.p. przewidziano, że do okresu zatrudniania wlicza się udokumentowany, przebyty zagranicą u pracodawcy zagranicznego, okres wykonywania innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej.



OSRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Projektowany przepis wywołuje kilka wątpliwości. Zacząć należy od tego, że w odniesieniu do treści 302¹ § 6 K.p. wadliwe jest posłużenie się pojęciem „pracodawcy zagranicznego”. O ile zabieg taki jest w pełni uzasadniony na gruncie art. 339 u.r.p.s.z., w którym ustawodawca odwołuje się do pojęć wyznaczających podmiotową stronę stosunku pracy, to w przypadku zatrudnienia niepracowniczego nie sposób mówić o pracodawcy. Co prawda w indywidualnych przypadkach praca za granicą może być wykonywana na rzecz podmiotu, który ma status pracodawcy, to nie można wykluczyć sytuacji, że podmiot ten nie będzie zatrudniał pracowników a zatem nie będzie pracodawcą.

Kolejne zastrzeżenie wiąże się ze sposobem rozumienia „innej pracy zarobkowej” w ujęciu analizowanego przepisu. Należy bowiem zauważyć, że pojęcie to jest zdefiniowane w art. 2 pkt 9 u.r.p.s.z. Zgodnie z nim taką pracą jest nią m.in. wykonywanie pracy na podstawie umowy o dzieło. Oznacza to, że na gruncie art. 302¹ § 6 K.p. *a limine* nie można byłoby odrzucić interpretacji, która nakazywałaby uwzględnić w polskim okresie zatrudnienia okresów wykonywania za granicą umów rezultatu – odpowiedników umowy o dzieło określonej przepisami Kodeksu cywilnego. Należy zatem skonstatować, że pojęcie pracy zarobkowej w ujęciu projektowanego art. 302¹ § 6 K.p. powinno zmodyfikowane w taki sposób by pojęcie innej pracy zarobkowej oznaczało zatrudnienie przy wykonywaniu usług.

Należy również podkreślić, że w świetle dyrektyw wykładni językowo-logicznej oraz systemowej (art. 302¹ § 6 K.p. w zw. z art. 2 pkt. 9 u.r.p.s.z.)⁴ wykluczałyby możliwość zaliczenia do polskiego okresu zatrudnienia okresu działalności gospodarczej wykonywanej poza granicami Polski, co w kontekście celów projektodawcy nie zasługuje na aprobatę.

Równocześnie, inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do okresów aktywności zawodowej realizowanej w Polsce, projektodawca nie zdecydowała się na określenie środków dowodowych, za pomocą których pracownik miałby dokumentować, przebytych

⁴ Prima facie daje się przy tym, że do innego wniosku prowadziłaby wykładnia celowościowa.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

u pracodawcy zagranicznego, okresów wykonywania innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej.

Zaproponowane słabości projektowanego przepisu można naprawić przez wykorzystanie niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE.L.2004.166.1). W szczególności chodzi o sięgnięcie do pojęcia „praca najemna” oraz „działalność na własny użytek (odpowiednio art. 1 lit a i lit b rozporządzenia). W świetle rozporządzenia „praca najemna” oznacza wszelką pracę lub sytuację równoważną, traktowaną jako taką do celów stosowania ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego Państwa Członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja równoważna ma miejsce. Z kolei „działalność na własny rachunek” oznacza wszelką pracę lub sytuację równoważną, traktowaną jako taką do celów ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego Państwa Członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja równoważna ma miejsce.

Sięgnięcie do wskazanych wyżej przepisów pozwoliłoby na wyeliminowanie stwierdzonych mankamentów treści proponowanego art. 302¹ § 6 K.p. w tym również w takim zakresie, jaki wiąże się z bardzo prawdopodobnymi problemami powstającymi na tle dokumentowania okresów zatrudnienia za granicą. Można bowiem dopuścić dokumentowanie tych okresów na zasadach przewidzianych w przepisach o koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego (dokument PD U1).

W odniesieniu do państw, które nie są objęte koordynacją krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w ramach UE możliwe byłoby skorzystanie z konstrukcji odpowiedniego stosowania przepisów (do okresu aktywności zawodowej w takim państwie).

Przedstawiona propozycja nawiązuje przy tym do założenia leżącego u podstaw projektu, zgodnie z którym w okresie zatrudnienia powinny być uwzględniane okresy zatrudnienia relewantne na gruncie ubezpieczeń społecznych.



3. Art. 302 K.p. - Straż Marszałkowska

Projektodawca zdecydował się na nowelizację art. 302 K.p. w taki sposób, że wśród tzw. formacji mundurowych, w których służba wliczana do okresów zatrudniania, umieścił Straż Marszałkowską. Równocześnie nie zdecydował się na modyfikację reguły wyrażonej w tym przepisie, zgodnie z którą okresy służby wlicza się do okresów zatrudnienia w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach odrębnych.

W rozumieniu art. 302 znowelizowanego K.p. przepisem odrębnym, w odniesieniu do funkcjonariuszy SM, byłby art. 57 ust. 2 u.SM. Przywołany przepis stanowi, że funkcjonariuszowi Straży Marszałkowskiej, który po zwolnieniu ze służby w Straży Marszałkowskiej podjął pracę, okres tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy.

Konwencją nowelizacji byłoby korzystniejsze, w porównaniu do funkcjonariuszy pozostałych formacji, o których mowa w art. 302 K.p. sytuacja funkcjonariusza SM w zakresie obliczania okresów zatrudnienia w prawie pracy.

Należy bowiem zauważyć, że w odniesieniu do funkcjonariuszy pozostałych formacji mundurowych ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie, którego przykładem, i wzorcem normatywnym, są art. 80 ust. 1 i ust. 4 uoP. Zgodnie z nimi policjantowi, który po zwolnieniu ze służby w Policji podjął pracę, okres tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy, przy czym reguła ta nie ma zastosowania do policjanta zwolnionego ze służby w razie:

- a) wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby,
- b) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego,
- c) wymierzenia przez sąd prawomocnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu policjanta.

Ze względu na argument racjonalności ustawodawcy i aksjologiczną spójność systemu należałoby rozważyć nowelizację przepisów ustawy o Straży Marszałkowskiej w celu ujednolicenia treściowego tej ustawy z przepisami pozostałych pragmatyk.



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Uwzględnienie tej propozycji implikowałoby konieczność dodania do art. 57 ust. 3 uSM o treści analogicznej do art. 80 ust. 5 uoP – z uwzględnieniem oczywistych różnic wynikających z systematyki ustawy (jej redakcji).

Trafność zasygnalizowanego problemu potwierdza art. 3 projektu ustawy przewidującego dodanie do ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej art. 188a. Proponowana treść art. 118a ust. 2 uKAS jest odzwierciedleniem założenia wyrażonego w treści art. 80 ust. 4 uoP i w odpowiednich przepisach innych pragmatyk służbowych.

Opinię sporządził: prof. URad dr hab. Mariusz Wieczorek